'जन-धन' की नींव पर 'जनसुरक्षा' की इमारत

—हरिकिशन शर्मा

वित्तीय समावेशन के लिए 'जन-धन' की नींव पर 'जनसुरक्षा' की इमारत खड़ी करने का जो सपना प्रधानमंत्री श्री नरेन्द्र मोदी ने संजोया वह अब अटल पेंशन योजना, प्रधानमंत्री जीवन ज्योति योजना और आधार से जुड़ी प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण योजना के रूप में साकार हो रहा है। वित्तीय समावेशन की धुरी बनकर उभरी जन-धन योजना ने जहां 'बैंक टू अनबैंक्ड' का नारा सार्थक किया है वहीं प्रधानमंत्री मुद्रा योजना वंचित वर्ग के उद्यमियों को आसान ऋण उपलब्ध कराकर 'फंड टू अनफंडेड' के सूत्र से नई इबारत लिख रही है। इस योजना के तहत गरीबों को बिना कुछ गिरवी रखे ऋण मुहैया कराया जा रहा है। कहा जा सकता है कि बीते दो साल वित्तीय समावेशन की दृष्टि से भारत के इतिहास में एक नया अध्याय साबित हुए हैं। वास्तविक अर्थ में देश ने वित्तीय छूआछूत मिटाकर गरीबी मिटाने की दिशा में एक अहम कदम उठा लिया है।

प्रधानमंत्री श्री नरेन्द्र मोदी ने 15 अगस्त, 2014 को स्वतंत्रता दिवस के अवसर पर लालकिले की प्राचीर से वित्तीय समावेशन की महत्वाकांक्षी प्रधानमंत्री जन–धन योजना की घोषणा की। सरकार ने दो साल से भी कम समय में जन–धन योजना के करीब 22 करोड़ बैंक खाते खोलने का कीर्तिमान स्थापित कर सदियों से वंचित समाज के कमजोर वर्गों को बैंकिंग तंत्र से जोड़कर विश्व के आर्थिक इतिहास में वित्तीय छूआछूत (फाइनेंशियल अनटचेबिलिटी) मिटाने का एक नया अध्याय रचा है। वित्तीय समावेशन का जो काम 40 वर्षों में नहीं हुआ, जन–धन योजना ने चार महीनों में कर दिखाया।'

वित्तीय समावेशन की अवधारणा

वित्तीय समावेशन से आशय ऐसी व्यवस्था से है जहां समाज का सबसे कमजोर और गरीब व्यक्ति भी अपनी सुविधानुसार बैंकिंग और वित्तीय सेवा प्राप्त कर सके और देश की अर्थव्यवस्था से सीधे जुड़कर आर्थिक गतिविधियों में अपना योगदान दे सके। सुदृढ़ और सक्षम वित्तीय सेवाओं तक पहुंच से ही व्यक्ति आर्थिक व सामाजिक तौर पर समर्थ और सशक्त बन सकता है और देश की तरक्की में साझीदार बन सकता है। हालांकि वित्तीय समावेशन की अवधारणा सिर्फ बैंक में खाता खुलने तक सीमित नहीं है बल्कि पेंशन और बीमा जैसी सामाजिक सुरक्षा भी इसमें समाहित हैं। अगर किसी व्यक्ति का बैंक खाता खुल जाए लेकिन वह न तो

उसका इस्तेमाल करे और न ही उसे पेंशन या बीमा जैसी सामाजिक सुरक्षा हो तो उसे 'वित्तीय समावेशन' नहीं कहा जा सकता।

'वित्तीय समावेशन' की अवधारणा अधिक पुरानी नहीं है। 21वीं सदी की शुरुआत में वैश्विक नीति–निर्माताओं का ध्यान इस ओर गया। पहली बार व्यापक–स्तर पर इसका विचार मेक्सिको के शहर मोंटेरे में आयोजित संयुक्त राष्ट्र के 'फाइनेंसिग फॉर डेवलपमेंट' सम्मेलन में आया जिसे 'मोंटेरे कंसेंसस' के नाम से जाना जाता है। इस सम्मेलन में वित्तीय समावेशन विशेषकर विकासशील देशों के ग्रामीण क्षेत्रों में वित्तीय सेवाओं की पहुंच बढ़ाने पर जोर दिया गया। इस सम्मेलन में कहा गया कि वैश्वीकरण और विकास की प्रक्रिया समावेशी होनी चाहिए। सभी देशों ने महसूस किया कि वित्तीय समावेशन के बिना विकास की प्रक्रिया को समावेशी बनाना संभव नहीं है। इस सम्मेलन के बाद ही संयुक्त राष्ट्र ने वर्ष 2005 को अंतर्राष्ट्रीय सूक्ष्म वित्तवर्ष के तौर पर घोषित कर सभी देशों के समक्ष एक सवाल खड़ा किया– ''बैंकिंग तंत्र से जुड़ने योग्य बड़ी संख्या में लोग बैंकिंग सुविधा से वंचित क्यों हैं?'' इसके बाद ही विश्व का ध्यान इस मुद्दे की ओर गया। हालांकि दशक भर पूर्व शुरू हुई इस पहल के बाद भी वर्ष 2014 में विश्व में 2 अरब लोग बैंकिंग की सुविधा से वंचित थे। आश्चर्य की बात नहीं कि उस समय ऐसे लोगों की बड़ी संख्या भारत में थी।

वित्तीय समावेशन

भारत में आर्थिक उदारीकरण की प्रक्रिया की शुरुआत तो नब्बे के दशक में शुरू हो गई थी लेकिन वित्तीय समावेशन की ओर सरकार का ध्यान पिछले दशक के उत्तरार्ध में गया। जून 2006 में सरकार ने प्रधानमंत्री की आर्थिक सलाहकार परिषद के तत्काकलीन अध्याक्ष सी. रंगराजन की अध्यक्षता में वित्तीय समावेशन पर एक समिति गठित की जिसने पहली बार भारत में इस विषय पर विषद चिंतन करते हुए अपनी सिफारिशें दी। रंगराजन समिति ने वित्तीय समावेशन को परिभाषित भी किया। समिति ने कहा, ''वित्तीय समावेशन निम्न आयसमूहों और कमजोर वर्गों को जरूरत के अनुसार समयानुकूल वहनयोग्य लागत पर पर्याप्त ऋण और वित्तीय सेवाएं सुनिश्चित करने की प्रक्रिया है।'' समिति ने वित्तीय समावेशन के काम को 'मिशन मोड' (एक अभियान चलाकर) पर पूरा करने की सिफारिश की। हालांकि तत्कालीन सरकार ने छिटपुट प्रयासों के अलावा कोई बड़ी पहल इस दिशा में नहीं की। सरकार ने फरवरी 2011 में 2000 से अधिक की आबादी वाले गांवों एवं बस्तियों को बैंकिंग सुविधा से जोड़ने के लिए 'स्वाभिमान' नाम से वित्तीय समावेशन कार्यक्रम शुरू किया। सरकार ने इस कार्यक्रम पर पहले वर्ष 50 करोड़ रुपये भी खर्च किए लेकिन इसके कुछ खास परिणाम नजर नहीं आए।

भारत में वित्तीय समावेशन : 2014 से पूर्व और पश्चात

भारत के आर्थिक इतिहास में वित्तीय समावेशन की दृष्टि से 2014 एक निर्धारक वर्ष है। अगर हम 28 अगस्त, 2014 (क्योंकि इसी दिन प्रधानमंत्री जन–धन योजना की शुरुआत हुई थी) से पूर्व भारत में वित्तीय समावेशन के परिदृश्य पर नजर डालते हैं तो आजादी के छह दशक बाद भी लगभग आधे परिवार बैंकिंग सुविधाओं से वंचित थे। वर्ष 2011 की जनगणना के आंकड़े दर्शाते हैं कि देश के मात्र 58.7 प्रतिशत परिवारों की पहुंच बैंकिंग सुविधा तक थी। इसमें भी पूर्वोत्तर के नागालैंड, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, अरुणाचल प्रदेश, असम और पूर्वी भारत के पश्चिम बंगाल, बिहार, झारखंड और उड़ीसा जैसे दर्जन भर राज्य ऐसे हैं जिनके ग्रामीण क्षेत्रों में 50 प्रतिशत से अधिक परिवारों की पहुंच बैंकिंग सेवा तक नहीं थी। इतना ही नहीं प्रति लाख जनसंख्या पर बैंक शाखाएं मात्र 10.64 तथा एटीएम की संख्या मात्र 8.9 थी। एनएसएसओ के 59वें दौर के सर्वे के अनुसार देश के 51.4 प्रतिशत कृषक परिवार औपचारिक और अनौपचारिक वित्तीय तंत्र से वंचित थे। वहीं एक तिहाई से भी कम कृषक परिवारों की पहुंच ऋण के औपचारिक स्रोतों तक थी।

उपरोक्त पृष्ठभूमि में यह जरूरी था कि वित्तीय समावेशन के लिए कोई राष्ट्रव्यापी अभियान शुरू किया जाए। प्रधानमंत्री श्री नरेन्द्र मोदी ने वित्तीय और बैंकिंग क्षेत्र से वंचित करोड़ों लोगों को वित्तीय समावेशन के माध्यम से अर्थव्यवस्था से जोड़ने के लिए 15 अगस्त, 2014 को स्वतंत्रता दिवस के अवसर पर अपने प्रथम

संबोधन में दिल्ली में लालकिले की प्राचीर से प्रधानमंत्री जन–धन योजना की घोषणा की। एक पखवाड़े से भी कम समय में सरकार ने 28 अगस्त, 2014 को इस योजना को लांच कर दिया। ऐसा शायद पहली बार हुआ कि कोई योजना घोषणा होने के इतने कम समय में लांच हुई हो। प्रधानमंत्री ने गरीबी से आजादी के लिए वित्तीय छुआछूत खत्म करने का आह्वान करते हुए 26 जनवरी, 2015 तक पीएमजेडीवाई के तहत 7.5 करोड़ बैंक खाते खोलने का लक्ष्य रखा। प्रधानमंत्री के इस आह्वान पर देश के आर्थिक इतिहास में एक अप्रत्याशित रिकॉर्ड बना और पहले ही दिन जन–धन के 1.5 करोड़ बैंक खाते खुले। महज एक सप्ताह में ही 1.8 करोड़ बैंक खाते खोले जाने पर प्रधानमंत्री जन–धन योजना का नाम गिनीज बुक ऑफ वर्ल्ड रिकार्ड में दर्ज हुआ। इस तरह सरकार की सुनियोजित क्रियान्वयन योजना के परिणामस्वरूप 27 अप्रैल, 2016 तक पीएमजेडीवाई के तहत देशभर में रिकार्ड 21.68 करोड़ बैंक खाते खुल चुके हैं। **सरकार ने साढ़े सात करोड़ बैंक खाते खोलने का जो लक्ष्य रखा था, जन–धन योजना ने उसे कुछ ही दिनों में पार कर लक्ष्य के मुकाबले तकरीबन तीन गुना बैंक खाते खोलने का मुकाम हासिल किया है जो न सिर्फ अपने आप में एक अनूठा रिकार्ड है बल्कि गरीबों को आर्थिक तंत्र से जोड़ने का एक अनुकरणीय उदाहरण है।**

प्रधानमंत्री जन–धन योजना के तहत खुले खाते (27 अप्रैल 2016 तक)

ग्रामीण	₹ 13.30 करोड़
नगरीय	₹ 8.37 करोड़
कुल	₹ 21.68 करोड़
रुपे कार्ड की संख्या	₹ 17.89 करोड़
आधार से जुडे खाते	₹ 9.68 करोड़
खातों में बेलेंस	₹ 36795.55 करोड़
जीरो बेलेंस खाते	₹ 26.39 प्रतिशत

प्रधानमंत्री जन–धन योजना वित्तीय समावेशन का ऐसा अद्वितीय अभियान है जिसका लक्ष्य बैंकिंग, बचत व जमा खाता, धन भेजने, ऋण, बीमा और पेंशन जैसी वित्तीय सेवाएं उपलब्ध कराना है। पीएमजेडीवाई पूर्व में चलाए गए वित्तीय समावेशन के स्वाभिमान जैसे कार्यक्रमों से निम्न प्रकार भिन्न हैं–

- पीएमजेडीवाई का फोकस प्रत्येक परिवार को बैंकिंग तंत्र से जोड़ने पर है जबकि पूर्व के वित्तीय समावेशन कार्यक्रमों का फोकस गांव पर था।
- पीएमजेडीवाई ग्रामीण और शहरी दोनों क्षेत्रों में लागू है जबकि पूर्ववर्ती कार्यक्रम सिर्फ 2,000 से अधिक की आबादी वाले गांवों में ही केंद्रित थे।
- पीएमजेडीवाई के तहत सरकार का दृष्टिकोण सार्वभौमिक है जबकि पूर्ववर्ती कार्यक्रमों की पद्धति आंशिक थी।
- लोगों को बैंकिंग तंत्र से जुड़ने के लिए प्रोत्साहित करने को पीएमजेडीवाई में 5,000 रुपये के ओवर ड्राफ्ट, रुपे कार्ड, मुफ्त जीवन बीमा और एक लाख रुपये के दुर्घटना बीमा की सुविधा दी जा रही है जबकि पूर्व के वित्तीय समावेशन कार्यक्रमों में यह सुविधा उपलब्ध नहीं थी।
- सबसे महत्वपूर्ण अंतर क्रियान्वयन के संबंध में है। पीएमजेडीवाई के तहत लोगों के बैंक खाते खोलने को सरकार ने जहां शिविर आयोजित किए वहीं पूर्ववर्ती कार्यक्रमों को लागू करने में ऐसी तत्परता नहीं देखी गई।

वित्तीय समावेशन की प्रगति कैसे मापी जाए?

विश्व बैंक के अनुसार किसी देश में वित्तीय समावेशन की दिशा में कितनी प्रगति हुई इसका आकलन निम्न तीन संकेतकों (इंडीकेटर्स) के आधार पर किया जा सकता है।

- **अभिगम संकेतक (एक्सेस इंडीकेटर्स)–** इससे वित्तीय सेवाओं जैसे बैंक की शाखा या पॉइंट ऑफ सेल (पीओएस) के ग्रामीण क्षेत्रों में विस्तार का पता चलता है। यह इस बात का द्योतक है कि किसी देश या प्रदेश में बैंकिंग सुविधाएं किस स्तर पर उपलब्ध हैं। इसके अलावा इस संकेतक के माध्यम से यह भी पता किया जा सकता है कि ग्राहकों को वित्तीय संस्थानों तक पहुंचने में क्या अधिक खर्च करना पड़ता है।
- **उपयोगिता संकेतक (यूजेज इंडीकेटर्स) –** कोई ग्राहक साल में या महीने में कितनी बार बैंकिंग सेवा का इस्तेमाल कर रहा है। उसके बैंक खाते में औसतन कितना बेलेंस है, उसने कितने लेन–देन किए। इन तथ्यों के आधार पर भी वित्तीय समावेशन की प्रगति का आंकलन किया जाता है।
- **गुणवोत्तर संकेतक –** इससे बैंक के ग्राहकों के बीच सर्वे कर यह पता किया जा सकता है कि वित्तीय सेवा के रूप में उनके समक्ष जो विकल्प उपलब्ध हैं या उससे उनकी जरूरतें पूरी होती हैं? वित्तीय उत्पादों (फाइनेंशियल प्रोडॅक्ट्स) के बारे में उन्हें कितनी जानकारी है।

विश्व बैंक की उपरोक्त कसौटी पर अगर प्रधानमंत्री जन–धन योजना का आकलन किया जाए तो निम्नलिखित तथ्य सामने आते हैं:–

पहला तथ्य यह है कि जन–धन योजना के तहत ग्रामीण क्षेत्रों में शहरों के मुकाबले लगभग दुगुने बैंक खाते खुले हैं। इस योजना के तहत शहरी क्षेत्रों में जहां मात्र 8.37 करोड़ बैंक खाते खुले वहीं ग्रामीण क्षेत्रों में इनकी संख्या 13.30 करोड़ थी। यह तथ्य इसलिए महत्वपूर्ण है क्योंकि 1969 में बैंकों का राष्ट्रीयकरण होने के बावजूद चार दशक से अधिक समय तक देश के ग्रामीण क्षेत्र बैंकिंग सेवा से वंचित रहे। ऐसे में ग्रामीण क्षेत्र में अधिकाधिक

संख्या में बैंक खातों का खुलना अपने आप में जन–धन योजना की सफलता का प्रमाण है।

दूसरा महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि जन–धन योजना के तहत न सिर्फ लोगों के बैंक खाते खुले बल्कि उन्होंने उनका इस्तेमाल भी किया। 'जीरो बेलेंस' के नाम पर खुले जन–धन योजना के खातों में 27 अप्रैल, 2016 तक भारी–भरकम 36,795.55 करोड़ रुपये जमा हो चुके हैं और 'जीरो बेलेंस' वाले बैंक खाते घटकर मात्र 26.39 प्रतिशत रह गए हैं। प्रधानमंत्री श्री नरेन्द्र मोदी के शब्दों में कहें तो यह हमारे देश के 'गरीबों की अमीरी' का उदाहरण है। इसका अर्थ यह है कि जन–धन योजना के तहत खुले चार में से करीब तीन खातों में कुछ न कुछ बेलेंस जरूर है। 'जीरो बेलेंस' खातों की संख्या में लगातार कमी आ रही है। सबसे अहम बात यह है कि क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक जिनका नेटवर्क मुख्यतः ग्रामीण क्षेत्रों में है, उनमें जन–धन योजना के 'जीरो बेलेंस' खाते मात्र 22.49 प्रतिशत हैं जो शहरों में केंद्रित सार्वजनिक क्षेत्र और निजी क्षेत्र के व्यावसायिक बैंकों के मुकाबले कम हैं। इससे पता चलता है कि देश के सुदूरवर्ती ग्रामीण क्षेत्रों में वित्तीय समावेशन की जड़ें मजबूत हो रही हैं।

तीसरा तथ्य यह है कि बहुत से राज्यों में पुरुषों के मुकाबले महिलाओं के अधिक बैंक खाते खुले हैं। इससे पता चलता है कि जन–धन योजना गरीब महिलाओं को आर्थिक तंत्र से जोड़कर समर्थवान बनाने का सूत्र भी साबित हुई है।

चौथा तथ्य यह है कि जन–धन योजना के तहत 17.89 करोड़ रुपे डेबिट कार्ड जारी किए जा चुके हैं। इसका मतलब यह है कि जो गरीब और कमजोर वर्ग अब तक संचार और सूचना प्रौद्योगिकी के फल से वंचित था, वह भी अब तकनीकी से जुड़कर बैंकिंग सुविधाओं का लाभ ले सकेगा।

पांचवां तथ्य यह है कि जन–धन योजना के 9.68 करोड़ बैंक खाते आधार से जोड़े जा चुके हैं। 'जैम त्रै' (जन–धन, आधार, मोबाइल) को धरातल पर उतारने की दिशा में यह महत्वपूर्ण पड़ाव है। जन–धन, आधार और मोबाइल की यह तिकड़ी महत्वाकांक्षी डायरेक्ट बेनिफिट ट्रांसफर योजना के तहत सरकारी योजनाओं के लाभार्थियों को मदद या सब्सिडी के वितरण में पादर्शिता सुनिश्चित करेगी और भ्रष्टाचार को खत्म करने में अहम भूमिका निभाएगी।

छठा तथ्य यह है कि जन–धन योजना के तहत अब तक 63.07 लाख खाताधारकों को ओवरड्राफ्ट की सुविधा की पेशकश की गई है और करीब 19 लाख खाताधारकों ने इस सुविधा का लाभ लेते हुए 256 करोड़ रुपये का ओवर ड्राफ्ट भी लिया है। इसकी अहमियत इसलिए है क्योंकि समाज के गरीब और कमजोर वर्ग के परिवारों को आमतौर पर छोटी रकम उधार लेने पर भी साहूकार को बड़ी ब्याज राशि चुकानी पड़ती है। ऐसे में जन–धन के तहत मिली पांच हजार रुपये के ओवरड्राफ्ट की सुविधा से गरीबों को सूदखोरों के चंगुल से निकालने में मदद मिलेगी।

सातवां तथ्य यह है कि जन–धन योजना शुरू होने के बाद ग्रामीण क्षेत्रों में बैंकिंग सुविधाओं का तेजी से विस्तार हुआ है। जिन क्षेत्रों में एंड मोर्टार ब्रांच नहीं है वहां बैंक मित्रों के माध्यम से यह सुविधा दी जा रही है। वित्त मंत्रालय के अनुसार 29 अप्रैल 2016 तक देश भर में 1,25,687 बैंक मित्र काम कर रहे हैं।

पेंशन और बीमा योजनाओं की प्रगति (05.05.2016 तक)

योजना	ग्रामीण पुरुष	ग्रामीण महिलाएं	शहरी पुरुष	शहरी महिलाएं	कुल योग
अटल पेंशन योजना	7,78,355	4,13,676	7,98,818	4,94,894	24,85,698
प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना	91,52,130	56,67,464	94,36,876	53,44,206	2,96,00676
प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा योजना	2,96,86,265	2,00,11,017	2,81,55,686	1,64,08,180	9,42,61,148
कुल	3,96,16750	2,60,92,157	3,83,91,380	2,22,47,235	12,63,47,522

बैंकिंग सुविधा के अलावा वित्तीय समावेशन की अन्य प्रमुख कड़ी पेंशन और बीमा है। एक साल पहले प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी ने सामाजिक सुरक्षा की तीन महत्वपपूर्ण योजनाएं– अटल पेंशन योजना, प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना और प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा योजना शुरू की थी। 05 मई, 2016 तक इन तीनों योजनाओं से 12.63 करोड़ लोग जुड़ चुके हैं। औसतन दस हजार से अधिक लोग रोजाना इन योजनाओं से जुड़ रहे हैं।

(लेखक आर्थिक मामलों के विशेषज्ञ और वरिष्ठ पत्रकार हैं। यूएनडीपी नीति आयोग फेलोशिप ऑन डिसेंटरलाइज़ प्लानिंग 2015 और मीडिया एम्बेसेडर इंडिया–जर्मनी 2015 और इनक्लूसिव मीडिया फॉर चेंज 2010 में शोधार्थी हैं।)

ई–मेल : hari.scribe@gmail.com